

## Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud. Gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno

**Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia**

RPS

*In questo lavoro si illustra la distribuzione regionale della spesa pubblica per le grandi funzioni relative al welfare, ovvero previdenza, sanità e istruzione, mettendo in evidenza che i livelli di spesa pro capite sono relativamente omogenei su tutto il territorio nazionale.*

*Successivamente si passa ad analizzare la capacità delle diverse regioni di finanziare autonomamente*

*questi livelli di spesa. È qui che emerge il secondo problema cruciale per l'attuazione compiuta del federalismo fiscale nel nostro paese: a livelli di spesa più o meno uniformi fanno riscontro profonde divergenze nella capacità fiscale – dovute ai profondi divari in termini di sviluppo tra le aree del paese – che vengono attualmente colmate dai trasferimenti statali e su cui inciderà il processo di decentramento in corso.*

### 1. Introduzione

Farà bene o male il federalismo fiscale al Mezzogiorno? Causerà – come tanti temono – il definitivo allontanamento tra Nord e Sud d'Italia o permetterà alle regioni del Sud di invertire la rotta, dato che a 150 anni dall'Unificazione il divario tra le due aree del paese resta ancora molto ampio?

Sono queste le domande e le preoccupazioni del dibattito pubblico sul federalismo fiscale di questi mesi; domande e preoccupazioni legittime, perché non c'è dubbio che il divario Nord-Sud rappresenti il vero nodo critico per la realizzazione della riforma in senso federale nel nostro paese. Le considerazioni che seguono non presumono di sciogliere del tutto questi interrogativi, ma piuttosto di porre il dibattito su un piano di maggiore consapevolezza, fornendo un quadro generale di riferimento e facendo un po' di chiarezza su alcuni aspetti importanti del percorso legislativo sul federalismo fiscale. In particolare, dopo aver ribadito nel secondo paragrafo l'esistenza di profondi differenziali nei livelli di sviluppo delle diverse regioni, si illustra (nel paragrafo 3) la distribuzione regionale della spesa pubblica per le grandi funzioni relative al welfare, ovvero previdenza, sanità e istruzione. L'a-

nalisi mette in evidenza come i livelli di spesa pro capite siano attualmente relativamente omogenei sul territorio nazionale. La *qualità* della spesa tuttavia non lo è; numerose ricerche mostrano come a parità di spesa la qualità dei servizi offerti sia inferiore al Sud, in particolare laddove, come nel caso della sanità, un ruolo maggiore è giocato dalle amministrazioni locali nel determinare l'efficienza dei servizi. Esiste dunque un problema di efficienza differenziale, anche a parità di risorse, tra regioni centro-settentrionali e regioni meridionali. Il quarto paragrafo è invece dedicato alla capacità delle diverse regioni di finanziare autonomamente questi livelli di spesa. È qui che emerge il secondo problema cruciale per l'attuazione compiuta del federalismo fiscale nel nostro paese: a livelli di spesa più o meno uniformi fanno riscontro profonde divergenze nella capacità fiscale, che vengono attualmente colmate dai trasferimenti statali e su cui inciderà il processo di decentramento in corso. Al fine di tentare qualche ragionamento sugli sviluppi futuri, il paragrafo 5 richiama i principali contenuti della legge delega 42/2009. Chiude il paragrafo 6, che offre qualche spunto di riflessione sui possibili effetti redistributivi dell'attuazione del federalismo fiscale.

## 2. Le differenze territoriali

Il punto di partenza di qualunque ragionamento sui possibili effetti dell'attuazione del federalismo fiscale in Italia non può che essere la considerazione delle profonde differenze tra le regioni italiane, in particolare per quanto riguarda il grado di sviluppo economico. La tabella 1 illustra questo divario. Il Pil pro capite della Lombardia, la regione più ricca, è circa il doppio di quello della Campania e delle Calabria, le regioni più povere; tutte le regioni del Sud hanno un valore inferiore alla media nazionale.

Lo scenario è ancora più preoccupante se si considerano i dati sulla povertà relativa, secondo i quali il 65% delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord meno di 7 famiglie su 100 si trovano in condizioni di povertà<sup>1</sup>. Il Veneto è la regione con

<sup>1</sup> Istat, 2008. Come spiega l'Istat in questa pubblicazione (p. 1), «la stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per

la più bassa incidenza di povertà (3,3%), seguono Toscana, Lombardia e Trentino-Alto Adige; la situazione più critica si osserva in Basilicata e Sicilia, dove l'incidenza della povertà supera il 25%. Questo riflette in buona parte gli enormi scostamenti nei tassi di occupazione: alcune regioni del Nord hanno tassi di occupazione simili a quelli delle regioni più ricche d'Europa (tra il 65 e il 70%), nelle regioni del Sud i tassi di occupazione sono di poco superiori al 40%. Queste differenze, come si vedrà più avanti, sono determinanti per l'analisi dei flussi di entrate e spese pubbliche e della loro distribuzione sul territorio.

Quello che è più preoccupante è che la dimensione del divario tra Nord e Sud è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo trentennio, nonostante il considerevole sforzo finanziario che il paese ha attuato per stimolare la convergenza. L'intervento «speciale» a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno ha mutato forma, basandosi prima sulla Cassa per il Mezzogiorno e successivamente sui Fondi strutturali europei e la Nuova politica regionale, ma è rimasto in termini finanziari di entità comparabile agli interventi straordinari soppressi (Banca d'Italia, 2008a). La recente crisi finanziaria ha ulteriormente aggravato la situazione. Come nota l'ultimo Rapporto della Svimez sull'economia del Mezzogiorno «[...] Con la recessione del 2008 e del 2009 il Pil meridionale è ritornato, in valore assoluto, ai livelli di dieci anni prima. Non si era mai verificata, nella storia repubblicana, una così lunga interruzione del processo di crescita e di convergenza con le aree forti» (Svimez, 2010, p. 6).

consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2007 è risultata pari a 986,35 euro». Si osservi tuttavia che queste stime sono basate su un paniere di spesa, calcolato in termini nominali, uniforme sul territorio nazionale; in realtà, è noto che esistono differenziali di costo della vita tra le due aree che, se presi in considerazione, contribuirebbero in parte a ridurre il divario. Le stime più accurate, dovute a ricercatori dell'ufficio studi di Banca Italia, pongono il differenziale nel costo della vita attorno al 16%, a vantaggio del Mezzogiorno (cfr. Cannari e Iuzzolino, 2009).

RPS

Maria Flavia Ambrosiano, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

Tabella 1 - I divari territoriali (Istat, 2007)

	Pop.	Popolazione per età (%)		Area (km <sup>2</sup> )	Pil (euro pro capite)	Incidenza di povertà relativa (%)	Tasso di occup.
		0-14	>65				
<i>Regioni a statuto ordinario</i>							
Piemonte	4.377	12,4	22,5	25.339	28.563	6,6	65,8
Lombardia	9.594	13,7	19,6	23.861	33.419	4,8	66,8
Veneto	4.803	13,9	19,3	10.391	30.244	3,3	65,8
Liguria	1.609	11,2	26,7	5.421	26.821	9,5	63,8
Emilia-Romagna	4.250	12,6	22,6	22.124	32.130	6,2	70,3
Toscana	3.658	12,2	23,2	22.997	28.415	4	64,8
Umbria	879	12,5	23,2	8.456	24.486	7,3	64,6
Marche	1.545	13,1	22,5	9.694	26.499	6,3	64,8
Lazio	5.527	13,8	19,3	17.207	30.302	7,9	59,7
Abruzzo	1.317	13,2	21,3	10.798	21.629	13,3	57,8
Molise	321	13,1	22,0	4.438	19.868	13,6	53,6
Campania	5.801	17,2	15,5	13.595	16.866	21,3	43,7
Puglia	4.073	15,5	17,6	19.362	17.091	20,2	46,7
Basilicata	591	14,2	20,0	9.992	18.677	26,3	49,6
Calabria	2.003	15,0	18,4	15.080	16.880	22,9	44,9
<i>Regioni a statuto speciale</i>							
Valle d'Aosta	125	13,3	20,4	3.263	33.470	6,5	68,1
Trentino-Alto Adige	1.001	16,0	17,8	13.607	32.412	5,2	68
Friuli-V. Giulia	1.217	12,1	22,8	7.855	29.227	6,6	65,5
Sicilia	5.023	15,9	18,1	25.708	17.156	27,6	44,6
Sardegna	1.663	12,6	18,0	24.090	20.173	22,9	52,8
Italia	59.375	14,0	19,9		26.020	11,1	58,65

### 3. La distribuzione territoriale della spesa per il welfare

Sanità, istruzione e previdenza sono le principali prestazioni erogate dal sistema di welfare italiano. La spesa per la sanità è da anni a carico dei bilanci regionali, mentre l'istruzione e la previdenza sono di competenza rispettivamente dell'amministrazione centrale e degli enti di previdenza. Per avere un'idea dell'ammontare delle risorse erogate per questi comparti di spesa sul totale della spesa pubblica italiana, è utile ricordare qualche dato generale. Nel 2007 la spesa complessiva di

tutte le amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi ammonta a circa 671 miliardi di euro, pari al 43,4% del Pil. Di questi, circa il 70% è spesa per il welfare; il 41,9% è la quota destinata alla previdenza, il 15,6% alla sanità e il 10,5% all'istruzione (Istat, 2009).

Tabella 2 - La distribuzione regionale della spesa per il welfare (euro pro capite, anno 2007)<sup>2</sup>

Regioni	Prestazioni sociali	Sanità	Istruzione	
			Pro capite	Per studente
Piemonte	5.136	1.766	780	6.770
Lombardia	4.825	1.685	744	6.627
Liguria	5.721	1.925	689	6.662
Veneto	4.149	1.688	763	6.487
Emilia-Romagna	5.092	1.795	745	6.715
Toscana	4.883	1.750	777	6.568
Umbria	4.911	1.709	818	6.378
Marche	4.497	1.635	848	6.216
Lazio	4.665	1.968	863	6.691
Abruzzo	4.075	1.770	881	6.331
Molise	3.854	1.941	983	6.736
Campania	3.186	1.674	1.032	6.064
Puglia	3.671	1.657	940	5.740
Basilicata	3.736	1.642	1.127	7.077
Calabria	3.565	1.712	1.145	7.099
Media	4.398	1.754	876	6.544
<i>Coefficiente di variazione</i>	16,2	6,2	16,2	5,5

Anche rispetto al Pil si tratta ovviamente di quote significative: 18,2% per la previdenza, 6,8 per la sanità e 4,5 per l'istruzione. Questi valori sono grosso modo simili a quelli di altri paesi, ad eccezione dell'istruzione che in alcuni assorbe una maggiore quantità di risorse rispetto al caso italiano e del fatto che la spesa per le altre componenti

<sup>2</sup> Nelle tabelle e figure che seguono si è deciso di concentrare l'attenzione solo sulle regioni a statuto ordinario; il diverso sistema di finanziamento e la diversa allocazione delle competenze (in particolare per quello che riguarda le tre piccole regioni a statuto speciale del Nord) rende infatti difficilmente comparabile la situazione delle regioni a statuto speciale con quelle delle altre regioni.

del welfare – dai sussidi di disoccupazione al sostegno alle famiglie – appare particolarmente bassa in Italia.

Ma come è distribuita questa ingente spesa sul territorio? La tabella 2 illustra la distribuzione regionale della spesa pro capite nel 2007<sup>3</sup>; per l'istruzione, si riporta anche la spesa per studente.

La spesa per la sanità è distribuita in modo relativamente uniforme sul territorio (la variabilità è infatti molto bassa, con un coefficiente di variazione pari al 6,2%); la media nazionale è pari a 1.754 euro pro capite, la spesa più alta si registra in Liguria, Lazio e Molise. Maggiore variabilità (16,2%) presenta invece la spesa per la previdenza, che è fortemente concentrata al Nord; in tutte le regioni del Sud si registra una spesa inferiore alla media nazionale, che è di circa 4.400 euro pro capite. Ciò non sorprende se si considera la diversità nei livelli occupazionali e retributivi tra le regioni del Nord e quelle del Sud e l'età media della popolazione<sup>4</sup>.

Un po' più complessa è la lettura dei dati sull'istruzione<sup>5</sup>, che richiede cautela perché le variabili che entrano in gioco nella distribuzione regionale della spesa sono molteplici. Si osserva innanzitutto che la spesa pro capite è mediamente più elevata nelle regioni del Sud; il fattore demografico è indubbiamente l'indicatore principale per spiegare la variabilità della spesa sul territorio (si osservi come il coefficiente di variazione si riduca una volta calcolata la spesa per studente piuttosto che pro capite), ma ci sono anche altri elementi da tenere in considerazione, quali la struttura del personale docente e amministrativo, l'età media degli insegnanti, la distribuzione dei plessi sul territorio, l'incidenza degli insegnanti di sostegno, il ricorso alle scuole private<sup>6</sup>. L'insieme di questi elementi fa sì che la spesa per studente risulti essere in

<sup>3</sup> Per i dati sull'istruzione, cfr. Bordignon e Fontana, 2010; i dati per la previdenza e per la sanità sono di fonte Istat.

<sup>4</sup> La spesa per la previdenza è per la maggior parte composta da pensioni di vecchiaia e anzianità; e l'importo unitario delle pensioni dipende dalla regolarità dell'attività lavorativa e dai livelli retributivi entrambi più elevati al Centro-Nord. Si ricordi inoltre che l'età media della popolazione è più elevata al Centro-Nord.

<sup>5</sup> I dati escludono l'istruzione universitaria e la formazione professionale. Sono incluse le spese per il diritto allo studio, i servizi ausiliari (trasporto, mense principalmente), il sostegno agli alunni portatori di handicap, l'istruzione per gli adulti, l'istruzione italiana all'estero e la ricerca nell'ambito del sistema scolastico; cfr. Bordignon e Fontana (2010).

<sup>6</sup> Per una spiegazione e analisi puntuale di questi fattori cfr. Bordignon e Fontana (2010).

media più elevata al Mezzogiorno (con l'importante eccezione della Puglia) che nel resto del paese.

Che cosa emerge dalle precedenti considerazioni? Certamente viene ridimensionata l'enfasi retorica, spesso presente nel dibattito, sul fatto che la spesa pubblica (corrente) nel Mezzogiorno superi di gran lunga quella delle aree del Centro-Nord del paese. Alla luce di quanto messo in luce dalla tabella 2, questo è palesemente infondato. La spesa pubblica *rispetto al Pil* è ovviamente più elevata nel Mezzogiorno; ma questo dipende dal denominatore, più basso al Sud, non dal numeratore, che è invece pressoché costante sul territorio (ed è più elevato al Nord per la previdenza). Né del resto poteva essere diversamente; la distribuzione della spesa statale sul territorio è determinata da parametri, raccolti in numerose leggi settoriali, che sono indipendenti dal territorio e che dipendono invece da condizioni soggettive dei beneficiari, che travalicano la loro collocazione geografica. Questo non significa tuttavia che *a parità di spesa la qualità dell'offerta dei servizi sia la stessa sul territorio*.

Al contrario, una messe considerevole di studi, anche recenti<sup>7</sup>, ha posto in evidenza come a parità di spesa, la qualità dei servizi offerti sia sistematicamente inferiore nel Sud del paese. Per esempio, per quanto riguarda la sanità, tutte le misure di output (da indicatori soggettivi di soddisfazione da parte degli utenti a indicatori oggettivi, quali misure varie di appropriatezza dei servizi e di mobilità interregionale degli utenti) indicano una performance inferiore da parte delle strutture sanitarie meridionali<sup>8</sup>. Analogamente, il citato *Rapporto sulla scuola in Italia*

<sup>7</sup> Cfr. Banca d'Italia, 2008a e 2008b, in particolare il capitolo *L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali*, pp. 115-128; cfr anche il volume a cura della Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali* (Cannari, 2009).

<sup>8</sup> Né è ovvio nel campo della sanità che la distribuzione delle risorse debba seguire il pro capite piuttosto che un pro capite «pesato» per la composizione per età della popolazione, visto che l'età è di gran lunga il predittore più accurato del consumo dei servizi sanitari. Il sistema di riparto delle risorse del Fondo sanitario nazionale tra regioni tiene conto, ma solo in misura limitata, della composizione per età della popolazione regionale. Sulla base di stime di bisogno indotto dall'età, della mobilità sanitaria e della maggiore complessità dei servizi ospedalieri offerti nel Centro-Nord, la Banca d'Italia indica che la spesa ponderata, fatta 100 la spesa media sanitaria, si collochi a 104 nel Sud e a 96 nel Nord, cioè che sia maggiore al Sud che al Nord. Tra le ragioni della maggiore spesa nel Mezzogiorno, un minore sviluppo dell'assistenza distrettuale rispetto a quella ospedaliera (più costosa), una inefficiente rete ospedaliera (troppi ospedali trop-

2010 mostra che le competenze degli studenti sono molto disomogenee sul territorio e in particolare che nelle regioni meridionali il 30% degli studenti non raggiunge nemmeno il livello minimo di competenze giudicato necessario in campo internazionale. Posta in altri termini, sulla base di indicatori internazionali quali il Pisa, la scuola nel Nord del paese è in linea con la media europea, è inferiore alla media nel Centro, è gravemente insufficiente nel Sud e in particolare nelle due Isole.

#### *4. I differenziali di capacità fiscale e la funzione perequativa dei trasferimenti*

Se la spesa pubblica per il welfare è abbastanza omogenea sul territorio nazionale, lo scenario relativo alla capacità fiscale delle diverse regioni si presenta molto diverso. La capacità fiscale è infatti funzione diretta dei livelli di reddito e di attività economica nelle diverse regioni. Le figure che seguono forniscono un interessante quadro generale di riferimento<sup>9</sup>.

La figura 1 illustra il gettito pro capite dell'Irpef nelle regioni a statuto ordinario e mette bene in evidenza le «due Italie». A fronte di un gettito medio pro capite nelle regioni del Centro-Nord pari a 2.755 euro, la media delle regioni del Sud è solo di 1.450 euro, in dipendenza dei differenziali di reddito illustrati nel secondo paragrafo.

Uno scenario analogo si ottiene se si considerano i tributi propri regionali, che dipendono fondamentalmente dal Pil regionale (figure 2 e 3).

A fronte dei 1.200 euro pro capite raccolti in Lombardia nel 2007, la Calabria ne ha raccolti solo 537.

È indubbio che sul gettito dei tributi propri incida anche lo sforzo fiscale del legislatore regionale, ma è anche vero che la pressione tributaria regionale (calcolata come rapporto fra i tributi propri e il Pil regionale) non è molto difforme tra le diverse aree del paese; ciascuna regione preleva sotto forma di tributi propri una quota compresa tra il 2,8% e il 3,9% del Pil regionale (figura 4).

po piccoli), un eccesso di spesa farmaceutica. Si veda il capitolo dedicato alla sanità di Alampi, Iuzzolino, Lozzi e Schiavone nel volume *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* (Cannari e Franco, 2010).

<sup>9</sup> I dati utilizzati per le figure presentate in questo paragrafo sono elaborazioni degli autori da diverse fonti: Ministero delle Finanze, Istat e Corte dei Conti.

Figura 1 - Irpef per regione (euro pro capite, 2007)

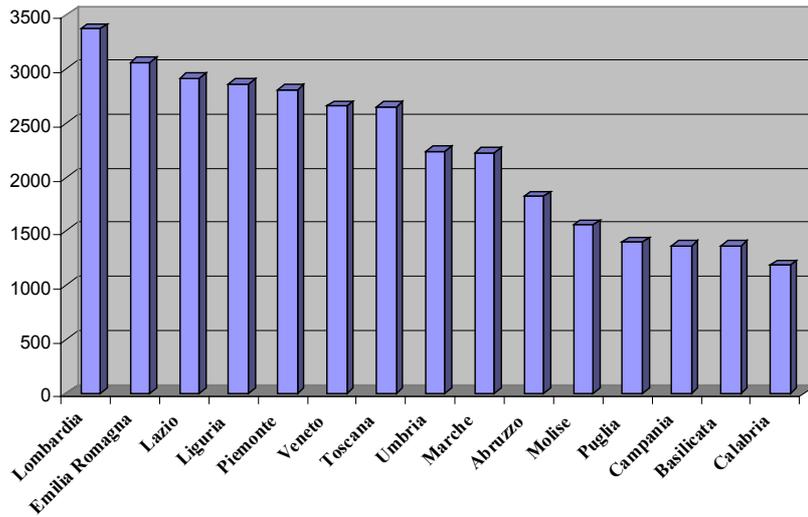
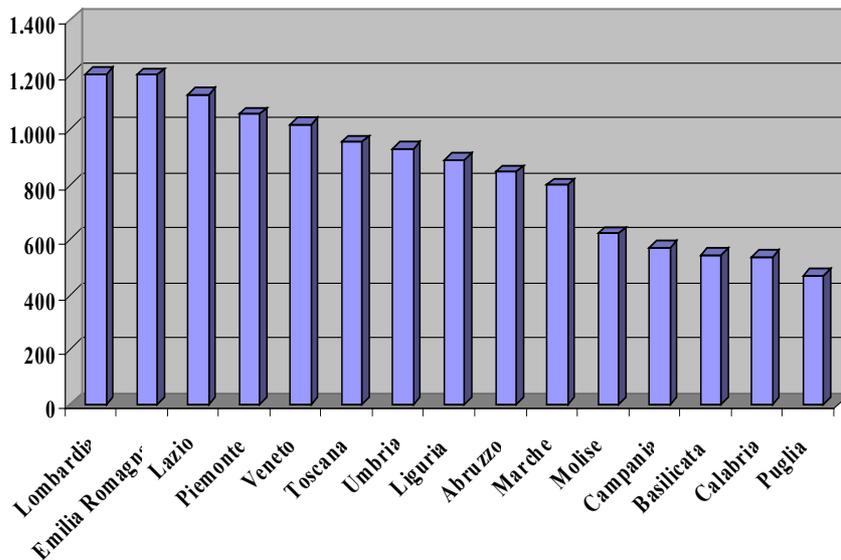


Figura 2 - Tributi propri regionali (euro pro capite, 2007)



RPS

Maria Flavia Ambrosiano, Massimo Bordignon, Florigiana Cerniglia

RPS

PRELIEVO E REDISTRIBUZIONE DI WELFARE NORD/SUD. GLI EFFETTI IPOTIZZABILI DEL FEDERALISMO FISCALE

Figura 3 - Tributi propri e Pil regionale (euro pro capite, 2007)

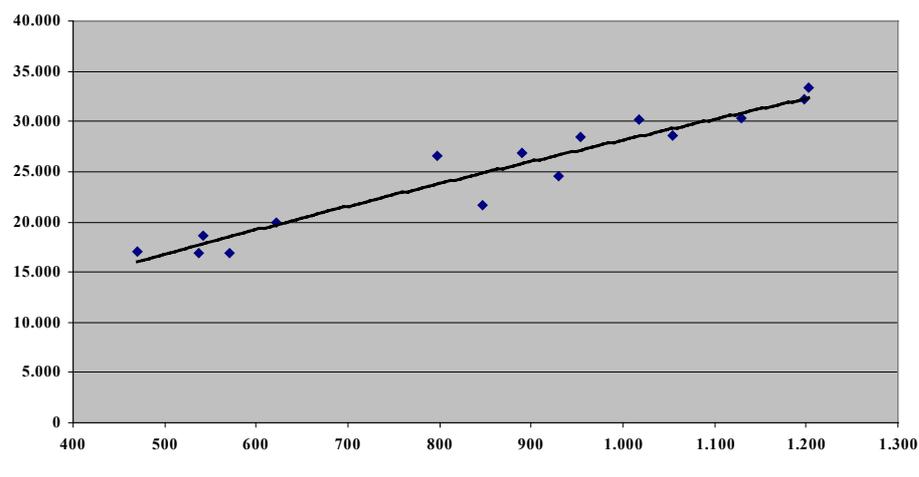
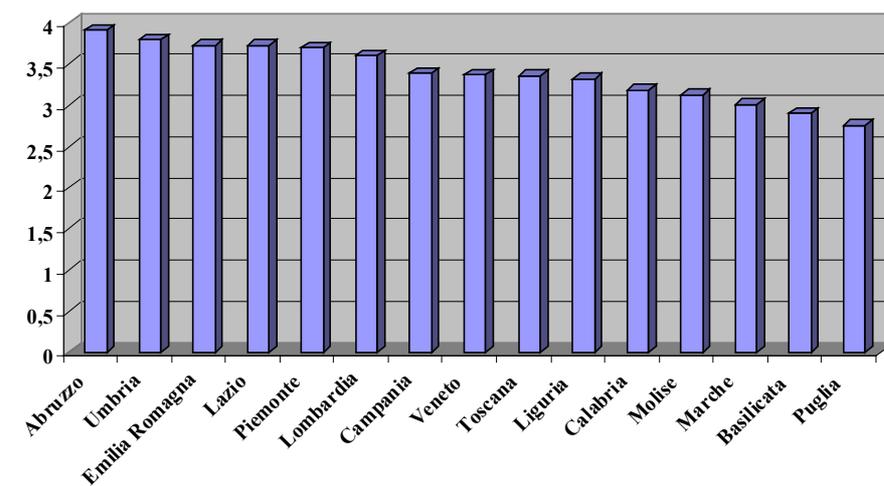


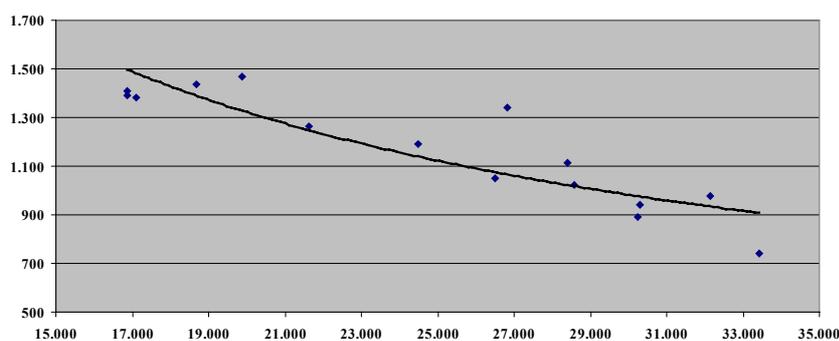
Figura 4 - Pressione tributaria regionale, 2007



Il quadro non cambierebbe se si considerassero le entrate tributarie a livello comunale; anche in questo caso, a parità di sforzo fiscale, il gettito raccolto nelle ricche regioni del Nord sarebbe ben più elevato che nelle regioni del Sud.

L'attuale situazione è dunque caratterizzata da una forte divergenza di capacità fiscale alla quale fanno riscontro livelli di spesa da finanziare più o meno uniformi sul territorio nazionale; ciò significa che ci sono regioni che non riescono né riuscirebbero mai a finanziare le proprie spese con le entrate proprie.

Figura 5 - Pil pro capite e trasferimenti alle regioni, 2007



Il gap tra spese ed entrate proprie viene coperto dai *trasferimenti statali*, che hanno appunto lo scopo di sopperire all'insufficienza di entrate proprie delle regioni più povere. È in questo senso che si parla di trasferimenti perequativi, ovvero diretti a perequare le capacità fiscali. Nella situazione attuale, le regioni con minori entrate proprie pro capite (con minore capacità fiscale) ricevono dallo Stato trasferimenti pro capite più elevati. I trasferimenti risultano infatti (figura 5) più bassi ove maggiore è il reddito pro capite. Essi garantiscono che le regioni con minore capacità fiscale siano in grado di finanziare più o meno gli stessi livelli di spesa pro capite delle regioni che invece, essendo caratterizzate da un maggior grado di sviluppo economico e quindi di reddito, raccolgono un gettito rilevante dai tributi propri.

Come è destinato a modificarsi questo scenario con l'attuazione del federalismo fiscale? Prima di tentare una risposta, è opportuno richiamare, sia pure a grandi linee, i contenuti principali della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

### 5. Principi e linee guida per il federalismo fiscale

La legge 42/2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», giunta dopo otto anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione e ripetuti richiami della Corte costituzionale, non delinea in modo preciso il modello italiano di federalismo fiscale, ma sancisce principi generali e detta alcune linee guida. Non ci sono dunque certezze e la partita sul federalismo è ancora aperta e lunga da giocare. I nodi da sciogliere con i decreti attuativi riguardano principalmente le fonti di finanziamento che saranno attribuite ai diversi livelli di governo decentrati (Regioni, Province, Comuni) e il grado di perequazione tra le aree del paese. In altri termini si tratta di determinare il grado di uniformità o differenziazione nell'offerta di servizi – e quindi di welfare – ai cittadini. Un primo passo è stato di recente compiuto con la *Relazione* sul federalismo fiscale, presentata al Parlamento lo scorso 30 giugno dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff, 2010), che ha, tra l'altro, riproposto con forza il tema della necessità di informazioni corrette sui flussi di entrate e di spese dei governi territoriali, come condizione imprescindibile per i futuri lavori e la predisposizione dei decreti attuativi.

L'obiettivo generale del legislatore sancito nella suddetta legge è quello di assicurare «autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni [...] garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti».

Sul piano delle procedure, la delega prevede *due organi* che dovranno guidare (anche attraverso la costruzione di una banca dati sui bilanci degli enti territoriali) e controllare il processo di decentramento: la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4) e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5).

Sul piano istituzionale, vengono ampliati i poteri della *Commissione bicamerale*, che dovrà svolgere un'attività conoscitiva e formulare osservazioni e valutazioni utili al governo per la predisposizione dei decreti legislativi, in modo da non espropriare il Parlamento su un tema così importante.

Sul piano della sostanza, vengono poste le basi per il disegno generale

del sistema di finanziamento dei governi decentrati. È utile impostare la discussione cercando di rispondere alla domanda: quali entrate finanzieranno quali spese?

Per quanto riguarda le Regioni (art. 7), i tributi regionali e le compartecipazioni ai tributi erariali (c'è un esplicito riferimento alla compartecipazione al gettito dell'Iva) dovranno essere tali da assicurare il finanziamento delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che rientrano nella loro competenza esclusiva e concorrente e delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, per le quali esse esercitano competenze amministrative. In particolare la delega definisce tre diverse tipologie di tributi regionali: *a)* tributi propri derivati, ovvero tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; *b)* addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; *c)* tributi propri, ovvero tributi istituiti dalle regioni con proprie leggi, purché non riguardino presupposti già assoggettati ad imposizione erariale<sup>10</sup>.

Tributi e compartecipazioni dovranno dunque finanziare tutte le spese che la delega (art. 8) suddivide in tre differenti categorie a seconda delle loro finalità. La prima categoria comprende le spese soggette al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. *m)* della Costituzione, connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Si tratta in pratica delle «prestazioni negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale, per le quali resta nella potestà dello Stato la definizione dei livelli essenziali». In altri termini, i livelli essenziali delle prestazioni garantiscono un diritto di cittadinanza da declinarsi a livello uniforme su tutto il territorio nazionale e pertanto sarà compito dello Stato garantire che ciascuna Regione disponga delle risorse necessarie al suo integrale finanziamento. Più in particolare sono previsti due diversi canali di finanziamento: il primo è rappresentato dal gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, dei tributi propri derivati, dell'addizionale all'Irpef e della compartecipazione all'Iva<sup>11</sup>; il secondo è costituito dal fondo perequativo, che ha la funzio-

<sup>10</sup> Per i tributi propri derivati e per le addizionali, i margini di autonomia consistono nella possibilità di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti fissati dalla legislazione statale.

<sup>11</sup> In particolare, la legge delega utilizza il modello della «regione più ricca» per determinare il livello delle aliquote e delle compartecipazioni; queste saranno determinate in modo da rendere autosufficiente la regione più ricca, che dunque

ne di integrare le entrate tributarie. Per queste spese si prefigura dunque una perequazione del 100%. La questione cruciale (sia per definire l'ammontare complessivo delle risorse in questi ambiti di spesa, sia per definire l'entità del fondo perequativo) è che i livelli essenziali saranno finanziati sulla base del *costo standard* e non più sulla base della spesa storica, con l'obiettivo di individuare aree di inefficienze e sprechi e, in qualche misura, penalizzare le regioni meno efficienti in sede di erogazione dei finanziamenti. Ma come si determina il *costo standard*? Non esiste in letteratura un concetto «univoco e condiviso» di costo standard e dunque un'unica metodologia di calcolo; d'altra parte, il legislatore si limita ad una generica definizione, secondo la quale il costo standard «è quello che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica» e demanda ai decreti attuativi la sua definizione<sup>12</sup>.

La seconda categoria comprende le spese non riconducibili al vincolo dell'art. 117, vale a dire spese di carattere territoriale, per le quali non sussiste un interesse di carattere nazionale. Queste saranno finanziate in base al principio della capacità fiscale, con un grado di perequazione inferiore al 100%, essendo l'obiettivo quello di ridurre ma non di eliminare i differenziali nella capacità di spesa delle diverse regioni. Si terrà però conto della dimensione demografica della regione: «la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa», per incorporare il fatto che i costi fissi dell'apparato politico e amministrativo, nelle piccole regioni hanno una maggiore incidenza pro capite che in quelle di grandi dimensioni.

Infine, la terza categoria comprende le spese volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei di-

non dovrà aver bisogno di accedere al fondo perequativo. Le altre regioni riceveranno le stesse aliquote e compartecipazioni e, a chiusura delle loro necessità di finanziamento per le spese necessarie, trasferimenti perequativi.

<sup>12</sup> Nel provvedimento è comunque scritto che «il governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard».

ritti della persona; si tratta di spese con contenuto redistributivo in favore delle regioni più povere e il loro finanziamento è assicurato dai contributi speciali, dal bilancio dello Stato, dai finanziamenti dell'Unione europea e dai co-finanziamenti nazionali.

Un caso particolare è costituito dalle spese per il trasporto pubblico locale, che non rientrano in nessuna delle precedenti categorie, per il cui finanziamento si dovrà tenere conto «della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard». In realtà, non è affatto chiaro che cosa si intenda per «livello adeguato» del servizio, né tanto meno è chiaro come, per questo servizio così particolare, sia possibile calcolare i costi standard di fornitura in modo agevole e sensato data anche la forte disomogeneità territoriale sia nella domanda sia nell'offerta di questo servizio.

Il meccanismo appena descritto per le regioni è in buona parte replicato anche per le amministrazioni comunali, per le quali si distingue tra funzioni fondamentali (articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), individuate dalla legislazione statale, e altre funzioni. Per le funzioni fondamentali, è assicurato il finanziamento integrale attraverso le fonti di autonomia tributaria e il fondo perequativo; per le altre funzioni, la perequazione avviene sulla base della capacità fiscale. Ad oggi comunque non esiste una definizione precisa di «funzioni fondamentali», che dovrà scaturire anche dal Codice delle autonomie, la cui approvazione sarebbe dovuta avvenire in concomitanza con l'approvazione della legge delega, ma che invece ha avuto un iter incerto e confuso, che non è ancora terminato<sup>13</sup>. È qui opportuno solo sottolineare una disposizione di salvaguardia, per cui le funzioni fondamentali degli enti locali non possono essere esercitate da altri enti o agenzie statali o regionali, al fine di garantire che l'esercizio di tali funzioni avvenga nel livello cui è stato legislativamente assegnato.

La delega fornisce anche indicazioni (art. 11) sui tributi da destinare al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, con particolare riferimento alle compartecipazioni all'Iva e all'Irpef e all'imposizione immobiliare. Su questo punto, dalla *Relazione* presentata dalla Copaff emerge una netta preferenza per il ricorso all'imposizione immobiliare, prima attribuendo ai Comuni il gettito dei tributi erariali che a vario titolo gravano sugli immobili, poi lasciando decidere ai

<sup>13</sup> In attesa delle norme che dovranno individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, il fabbisogno di spesa dei Comuni sarà finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali.

singoli enti se sostituirli con un unico tributo, la cosiddetta *service tax*, attualmente al centro del dibattito. Per quanto riguarda il Fondo perequativo, il cui ammontare discenderà dalla differenza tra la *spesa standard* per le funzioni fondamentali e le entrate tributarie standardizzate di applicazione generale (escludendo quindi eventuali imposte di scopo e trasferimenti e contributi per interventi speciali), va sottolineato il ruolo attivo assegnato alle regioni nella determinazione della *spesa standard*. Esse infatti, con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e d'intesa con i Comuni, nell'ambito delle risorse complessivamente assegnate dallo Stato ai Comuni a titolo di fondo perequativo, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate e a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture e, quindi, a rideterminare i parametri per il riparto del Fondo.

Anche per i Comuni, la ripartizione del Fondo per ridurre le differenze tra le capacità fiscali implica una correzione per la dimensione demografica (l'ammontare dei trasferimenti è funzione inversa della dimensione demografica), ma vengono introdotti meccanismi premianti, anche sotto forma di maggiore autonomia impositiva o di maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, per favorire unioni e fusioni tra Comuni. Sulla questione della «dimensione ottima» dei Comuni è d'altra parte intervenuto il recente d.l. n. 78/2010, nell'ambito della manovra finanziaria per il triennio 2011-2013, che introduce l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali (come definite dalla delega) e prevede l'obbligo dell'esercizio in forma associata, attraverso unioni o convenzioni, da parte dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti<sup>14</sup>.

Infine, la delega fa riferimento alle spese per interventi speciali, soprattutto spese per lo sviluppo economico, a favore di particolari territori; trattandosi in prevalenza di spesa in conto capitale, i finanziamenti saranno determinati sulla base di indicatori di fabbisogno di infrastrutture, che tengano anche conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti.

Passiamo ora ad illustrare brevemente che cosa è stato fatto finora. La legge delega indica i termini per l'emanazione dei decreti attuativi da

<sup>14</sup> L'obbligo viene introdotto anche per i Comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.

parte del governo, che, a seconda dei casi, variano dai 12 ai 36 mesi. In particolare, il decreto legislativo contenente la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni dovrà essere adottato entro il 21 maggio 2011. Ad oggi, risulta emanato solo il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, «Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42», sulla base del dettato costituzionale, in particolare del sesto comma dell'art. 119: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». Questo provvedimento, che attua il cosiddetto *federalismo demaniale*, ha sollevato una serie di dibattiti e discussioni, anche in relazione al fatto che la distribuzione dei beni attribuibili agli enti territoriali risulta sperequata sul territorio e fortemente concentrata in alcune regioni del Centro-Nord (il 50% del patrimonio è concentrato nelle regioni del Nord; un ulteriore 25% nella sola Regione Lazio). Non si può escludere quindi che, qualora le regioni del Nord valorizzassero al meglio il patrimonio pubblico loro attribuito (come auspicabile), si troverebbero certamente con un ammontare di risorse superiore a quelle disponibili per le altre. Resta quindi da capire se e in che misura di questi aspetti si terrà conto nel disegno degli schemi di finanziamento e perequazione.

### 6. Quali effetti per il Mezzogiorno?

In conclusione, la spesa pro capite delle principali funzioni del welfare italiano è al momento sostanzialmente uniforme sul territorio. La legge delega è vaga nei dettagli applicativi, che dovranno essere definiti, ma chiara nei principi generali. Questi mantengono inalterata l'impronta fortemente redistributiva del sistema di welfare italiano; anche in presenza di forti differenze nella dotazione di risorse fiscali, il sistema perequativo interverrà in modo da garantire a ciascuna regione le risorse sufficienti a finanziare – al costo standard – l'offerta dei livelli essenziali dei servizi nell'ambito delle funzioni fondamentali. Queste ultime comprendono quelle associate al sistema di welfare, e in particolare, sanità, istruzione e assistenza. Se divari si possono creare, questi sono possibili solo per le «altre spese» – meno del 10% delle attuali spese delle regioni – per cui è prevista solo una perequazione (incompleta) sulla base della capacità fiscale. Di più, alcuni elementi

RPS

Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

finora sottratti alla perequazione – quali alcune funzioni svolte dai Comuni e generalmente meno offerte al Sud, o gli aspetti relativi alla dotazione di infrastrutture – rientrano ora nelle funzioni fondamentali, e dunque suscettibili di perequazione ai fabbisogni standard. Ancora, restano inalterati (almeno nella delega) gli spazi per gli «interventi speciali» a sostegno del Mezzogiorno, come quelli finora garantiti dai fondi strutturali europei. D'altra parte, i nuovi tributi regionali e comunali su cui si innesterà la perequazione e su cui gli enti locali avranno, sulla base della legge, spazi consistenti di manovra, sono a loro volta calcolati ad aliquote standard. Ne segue, alla luce di quanto illustrato nel paragrafo 3, che a parità di sforzo fiscale autonomo, le regioni del Centro-Nord potranno contare su risorse nettamente superiori. L'1% di addizionale regionale in più, per esempio, genera il doppio di risorse in Lombardia rispetto a Campania e Calabria.

In termini redistributivi, come già ricordato, l'effetto netto di queste complesse disposizioni per il finanziamento regionale del welfare dipenderà molto dalla definizione adottata di «costo standard», che rimanda necessariamente a qualche idea di «efficienza» standard nell'offerta dei servizi. Data la situazione attuale, non c'è dubbio che un'applicazione severa di questo principio comporterebbe nell'immediato una forte riduzione della redistribuzione a vantaggio del Sud, per lo meno in alcune delle funzioni fondamentali attualmente svolte dalle regioni, quali la sanità<sup>15</sup>. Ovviamente la situazione rimarrà pressoché immutata per quanto riguarda la previdenza, mentre per l'istruzione, al momento, il passaggio di competenze alle regioni è a metà del guado e non ci sono ancora ipotesi di lavoro per la definizione di una spesa standard in questo comparto di spesa.

È proprio alla difficoltà politica derivante dall'attuazione dei costi standard che per esempio è attribuibile l'estrema cautela del governo, che nella recente *Relazione* del 30 giugno presenta qualche ipotesi di calcolo dei costi standard, giusto come ipotesi tecniche di lavoro, non vincolanti (nella *Relazione* si dice: «si tratta di una utile base tecnica di lavoro, ma tuttavia non impegnativa né per il governo né per il Parlamento»). Queste ambiguità non consentono al momento di quantifi-

<sup>15</sup> Per esempio, il Cerm ha recentemente calcolato che la situazione della Calabria sul piano dell'offerta sanitaria è talmente compromessa, che sarebbe possibile ridurre del 30% le risorse spese per la sanità e ancora ottenere lo stesso risultato in termini di output, se il livello di efficienza della Calabria raggiungesse quello medio nazionale (cfr. Pammolli e Salerno, 2010).

care l'entità dei trasferimenti che andranno aboliti e sostituiti con tributi propri e compartecipazioni e dunque di calcolare l'entità del fondo perequativo. È comunque probabile che nell'applicazione della delega alcune delle conseguenze negative sul piano redistributivo derivanti dall'introduzione dei costi standard verranno stemperate e del resto la stessa delega prevede un'applicazione graduale del nuovo regime.

E tuttavia, anche la visione alternativa che prevede che «tutto cambi perché nulla cambi» è probabilmente infondata. Data la situazione generale del paese e le pressioni sul lato della finanza pubblica, è ipotizzabile che le spinte verso una maggiore efficienza conducano alla lunga ad una riduzione della spesa e dei trasferimenti verso le aree più inefficienti. L'attuale situazione, che vede un eccesso di spesa e di disavanzi (soprattutto nel caso della sanità) proprio laddove la qualità dei servizi offerti è più bassa, pare davvero non più sostenibile e induce a ritenere che o attraverso l'attuazione della delega o attraverso la legislazione ordinaria (come anticipato, per esempio dalla manovra fiscale o dagli interventi precedenti sui fondi Fas) si vada verso la riduzione nei flussi redistributivi delle risorse tra i territori.

Nel complesso, non si può che concludere come si è cominciato. Il federalismo rappresenta sia una minaccia che una opportunità per il Sud del paese. Le spinte verso l'autonomia e l'efficienza rappresentano una grande opportunità se le classi dirigenti di questa parte del paese sapranno sfruttarle a pieno. Esiste infatti una robusta evidenza empirica che suggerisce che il federalismo faccia in genere bene alla crescita economica. D'altra parte, può anche rappresentare una minaccia, nel senso che gli attuali flussi redistributivi verranno in parte ridotti, e sarà necessario sfruttare al meglio le minori risorse per ottenere risultati migliori.

### *Riferimenti bibliografici*

Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A., 2010, *La sanità*, in Cannari L. e Franco D. (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Roma, pp. 105-127.

Banca d'Italia, 2008a, *Considerazioni finali del Governatore sul 2007*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: <http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/cf/cf07>.

RPS

Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

- Banca d'Italia, 2008b, *Relazione sull'anno 2007*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel07/rel07it>.
- Bordignon M. e Fontana A., 2010, *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, Fondazione Agnelli, working paper n. 34.
- Cannari L. (a cura di), 2009, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/mezzogiorno](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/mezzogiorno).
- Cannari L. e Iuzzolino G., 2009, *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, in Cannari L. (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, pp. 15-51.
- Copaff - Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, 2010, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»*, 30 giugno.
- Istat, 2008, *La povertà relativa in Italia nel 2007. Statistiche in breve*, Istat, Roma.
- Istat, 2009, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione. Statistiche in breve. Anni 1990-2007*, Istat, Roma.
- Pammolli F. e Salerno N.C., 2010, *I numeri del federalismo: una simulazione per la sanità*, working paper n. 1, Cerm, Roma; disponibile alla pagina web: [http://www.cermlab.it/\\_documents/\\_argomenti/WP\\_1\\_2010\\_Pammolli\\_Salerno.pdf](http://www.cermlab.it/_documents/_argomenti/WP_1_2010_Pammolli_Salerno.pdf).
- Svimez, 2010, *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.